

Internationale ontwikkelingen: de toenemende tolerantie van meervoudige nationaliteit

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (2003). Internationale ontwikkelingen: de toenemende tolerantie van meervoudige nationaliteit. *Migrantenrecht*, 121-123.

Document status and date:

Published: 01/01/2003

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.



Prof. mr. G.R. de Groot

Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht

Internationale ontwikkelingen: de toenemende tolerantie van meervoudige nationaliteit

In 1949 werd in een van de eerste vergaderingen van de Consultative Assembly van de Raad van Europa de suggestie gedaan om te onderzoeken, of niet een systeem van meervoudige nationaliteit tussen de diverse Europese staten een aantrekkelijk constructie zou zijn om de kans op oorlogen tussen de Europese staten te verkleinen. Als er zeer vele personen zouden zijn die zowel Duitser als Fransman waren, zowel Engelsman als Fransman etc., zou dan niet de kans op oorlog worden gereduceerd. Zou het zelfs niet denkbaar zijn om een Europese nationaliteit te scheppen? Besloten werd om de problematiek van de meervoudige nationaliteit nader te onderzoeken. Het desbetreffende onderzoek liep kennelijk behoorlijk vast. In 1954 komt het onderwerp van de nationaliteit namelijk weer terug op de agenda, maar nu juist in de vorm van een voorstel om de mogelijkheid te onderzoeken om een verdrag te sluiten ter vermindering van staatloosheid en ter bepaling van de effectieve nationaliteit ingeval van meervoudige nationaliteit. Het onderwerp van de staatloosheid werd in de loop van de jaren vijftig ook opgepakt door de Verenigde Naties. Het New Yorkse verdrag tot beperking van staatloosheid van 30 augustus 1961 was daarvan het resultaat. Binnen de Raad van Europa werd verder nagedacht over de problematiek van de meervoudige nationaliteit, maar niet een verdrag ter bevordering van die meervoudige nationaliteit of ter bepaling van de effectieve nationaliteit was het gevolg, maar juist een verdrag ter vermindering van de meervoudige nationaliteit.

Op 6 mei 1963 werd het Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit gesloten. Het Verdrag valt in twee delen uiteen. Hoofdstuk 1 geeft regels ter vermindering van meervoudige nationaliteit, terwijl het tweede hoofdstuk over de problematiek van de dubbele militaire dienstplicht gaat. Kernbepaling van hoofdstuk 1 is artikel 1, waarin wordt bepaald

dat het vrijwillig verwerven van nationaliteit van andere Verdragsstaat verlies van oorspronkelijke nationaliteit met zich mee brengt.

In de loop der jaren is het eerste hoofdstuk van het Verdrag van 1963 door een tiental landen geratificeerd, te weten:

- België 1991
- Denemarken 1972
- Duitsland 1969
- Frankrijk 1965
- Italië 1968
- Luxemburg 1971
- Nederland 1985
- Noorwegen 1969
- Oostenrijk 1975
- Zweden 1969

Vier andere landen hebben het Verdrag van 1963 weliswaar ook geratificeerd, maar uitsluitend het tweede gedeelte betreffende militaire verplichtingen van een bi- of polypatrie. Deze Staten zijn daarom niet aan het zo-even vermelde artikel 1 gebonden.

Al met al moet echter worden geconstateerd dat het Verdrag van 1963 oorspronkelijk redelijk succesvol en populair was. Sinds circa 1980 worden echter in toenemende mate vraagtekens geplaatst bij het uitgangspunt van het Verdrag van 1963 als algemene regel:

- Waarom zou wel meervoudige nationaliteit moeten worden aanvaard als deze door afstamming (*iure sanguinis a matre et a patre*) is ontstaan, omdat de ouders van een kind nationaliteitsrechtelijk gemengd gehuwd zijn?
- En waarom zou men eveneens wel meervoudige nationaliteit moeten accepteren als deze het gevolg is van een cumulatie van verwerving door afstamming (*iure sanguinis*) en door geboorte

op het grondgebied van de desbetreffende staat (iure soli)?

- En waarom zou men dan niet meervoudige nationaliteit dienen te aanvaarden, indien een migrant na lange tijd in een ander land te hebben gewoond of daar zelfs te zijn geboren, de nationaliteit wil verwerven van het land waar hij verblijft teneinde zijn integratie in dat land verder te bevorderen?

De vraag werd opgeworpen of niet gelijksoortige gevallen te verschillend werden behandeld? Het antwoord lag voor de hand. Meervoudige nationaliteit werd door het Verdrag van 1963 nogal halfslachtig bestreden. Sommige potentiële gevallen van meervoudige nationaliteit worden door de pijlen van het verdrag getroffen; andere gevallen worden genegeerd. Dat is op zijn minst buitengewoon onbevredigend.

Zou het bovendien niet zo kunnen zijn, dat juist migrantenkinderen in veel sterkere mate een verbondenheid zullen voelen met meer dan een staat dan kinderen die door afstamming meerdere nationaliteiten hebben verkregen? Men zou zelfs nog verder kunnen gaan en de vraag stellen, of men meervoudige nationaliteit niet onder omstandigheden zou moeten accepteren als een logisch gevolg van migratiebewegingen?

De toegenomen twijfel over de wenselijkheid meervoudige nationaliteit koste wat het kost te bestrijden heeft er toe geleid, dat een comité van experts een Tweede protocol behorend bij het Verdrag van 1963 ontwierp. Dit tweede protocol werd op 2 februari 1993 voor ondertekening en ratificatie open gesteld. Krachtens het Tweede protocol mag een Verdragstaat uitzonderingen maken op artikel 1 Verdrag 1963 indien:

- 1) Een minderjarige de nationaliteit van een ouder verwerft
- 2) de nationaliteit van een echtgenoot wordt verworven
- 3) de nationaliteit wordt verworven van het land
 - a) waar men is geboren
 - b) waar men als minderjarige heeft gewoond

Drie Verdragstaten bij het Verdrag van 1963 zijn vervolgens tot ratificatie over gegaan, te weten Frankrijk (1995), Italië (1995) en Nederland (1996). De ratificatie van het Tweede protocol door deze staten impliceert trouwens niet, dat de uitzonderingen van het tweede protocol automatisch gelden voor onderdanen van één van deze Verdragstaten die de nationaliteit van een andere van deze Verdragstaten vrijwillig verwerven. Of de toegestane uitzonderingen van het tweede protocol effect kunnen sorteren hangt af van het nationale nationaliteitsrecht van de desbetreffende landen.

Indien een Fransman die valt onder de uitzonderingscategorieën van het Tweede protocol de Italiaanse of Nederlandse nationaliteit verwerft, verliest hij de Franse nationaliteit niet. Frankrijk heeft namelijk reeds in 1973 het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit als verliesgrond uit de Franse nationaliteitswetgeving geschrapt. Dat was destijds zeer opmerkelijk, omdat Frankrijk acht jaren eerder het Verdrag van 1963 had geratificeerd.

Voor Italië geldt iets dergelijks. Het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit is sinds het in werking treden van de nieuwe Italiaanse nationaliteitswet van 1992 geen algemene verliesgrond meer. Valt een Italiaan daarom onder de groepen van het Tweede protocol en verwerft hij vrijwillig de Franse of Nederlandse nationaliteit, dat behoudt hij zijn Italiaanse nationaliteit.

Voor Nederland lagen de zaken tot nog toe anders. Ons land had het Tweede protocol weliswaar geratificeerd, maar had nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden om uitzonderingen te maken overeenkomstig het tweede protocol. Tot 1 april 2003 verloren Nederlanders die vrijwillig de Franse of Italiaanse nationaliteit

verwierven daarom - ondanks het tweede protocol - nog steeds hun Nederlanderschap. Pas sinds 1 april 2003 treedt in een dergelijk geval geen verlies op, omdat artikel 15 lid 2 RvNed de uitzonderingscategorieën van het Tweede protocol heeft overgenomen als uitzonderingen op artikel 15 lid 1 sub a waar vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit in beginsel als verliesgrond is gehandhaafd.

Nadat in 1993 het Tweede protocol tot stand was gebracht, werd het werk van het comité van experts gecontinueerd om te bezien of een algemeen nationaliteitsverdrag kon worden ontworpen. De totstandkoming van een dergelijk verdrag werd nuttig geacht als 'richtlijn' voor wetgevers die hun nationaliteitswetgeving zouden willen moderniseren. Dit was in het bijzonder van belang voor de staten in Midden- en Oost-Europa die na het herstel van de democratie in hun staten constateerden dat ook hun nationaliteitsrecht aan hervorming toe was. Voorts werd het wenselijk geacht om een poging te doen tot het verder ontwikkelen van volkenrechtelijke regels betreffende de nationaliteit.

Het werk werd met succes bekroond. Op 6 november 1997 werd het Europees Verdrag inzake Nationaliteit voor ondertekening en ratificatie open gesteld. De inhoud van dit verdrag werd in Migrantenrecht 2002, p. 4-12 uitvoerig besproken en vergeleken met het Nederlandse nationaliteitsrecht. Het is niet zinvol de daar gemaakte opmerkingen hier te herhalen. Onderstreept zij echter, dat met name de artikelen 3-8 van bijzonder belang zijn. In de artikel 3-5 worden algemene beginselen van nationaliteitsrecht geformuleerd. Het gaat om beginselen die een tamelijk abstract karakter hebben, maar wel langzamerhand uitgroeien tot regels van volkenrechtelijk gewoonterecht. In artikel 6 worden vervolgens desiderata voor verwervingsgronden van de nationaliteit geformuleerd. Het artikel laat echter nog heel veel vrijheid over aan de Staten die partij zijn bij het verdrag. Van groot belang zijn de artikelen 7 en 8, waarin een limitatieve lijst van toegestane verliesgronden is opgenomen. Staten mogen voorbehouden maken bij het ondertekenen of ratificeren van het Verdrag, maar deze voorbehouden mogen niet de regels raken die zijn neergelegd in de artikelen 3-5. Ten aanzien van voorbehouden geldt in het algemeen, dat er van wordt uit gegaan, dat Staten een voorbehoud intrekken zodra ontwikkelingen in het nationale recht zulks toelaten.

Het Europees Verdrag inzake nationaliteit geniet populariteit. In de afgelopen vijf jaren hebben al negen Staten het verdrag geratificeerd, veertien andere Staten hebben het verdrag ondertekend. Ratificaties zijn gedeponeerd door:

- Denemarken
- Hongarije
- Moldavië
- Nederland
- Oostenrijk
- Portugal
- Slowakije
- IJsland
- Zweden

Ratificatie van het verdrag door Duitsland wordt binnenkort verwacht. Dit land ondertekende het Verdrag op 2 februari 2002 en maakte daarbij enkele interpretatieve verklaringen.

Van de Staten die het eerste hoofdstuk van het Verdrag van 1963 hadden geratificeerd, zijn dus intussen vier partij bij het Verdrag van 1997, te weten Denemarken, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Zweden heeft het Verdrag van 1963 opgezegd op 28 juni 2001 maar heeft het Verdrag inmiddels ook weer opnieuw geratificeerd, maar nu slechts het tweede hoofdstuk. Zweden is derhalve per 29 juni

2002 niet meer gebonden aan artikel 1. Duitsland heeft het Verdrag van 1963 op 21 december ook opgezegd en is derhalve vanaf 22 december 2002 niet meer gebonden aan artikel 1.

Denemarken, Nederland en Oostenrijk hebben het Verdrag van 1997 geratificeerd, zonder het Verdrag van 1963 op te zeggen. We zagen echter al dat Nederland wel het Tweede Protocol ratificeerde.

De wisselende houding van Staten ten opzichte van het Verdrag van 1963 illustreert de neutrale houding van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit ten aanzien van de problematiek van de meervoudige nationaliteit. Het zijn van Partij bij het Verdrag van 1997 is compatibel met het zijn van Partij bij het Verdrag van 1963. Maar als een Staat tegen het Verdrag van 1963 is, kan deze toch zonder enig probleem tot ratificatie van het Verdrag van 1997 overgaan.

Hoe is nu in het algemeen de houding van Staten ten opzichte van de problematiek van de meervoudige nationaliteit? Op het niveau van verdragen konden we constateren dat het Verdrag van 1963 tegen gevallen van meervoudige nationaliteit is en het Verdrag van 1997 neutraal.

Op het niveau van het nationale recht kunnen we vaststellen, dat Staten in toenemende mate gevallen van meervoudige nationaliteit tolereren. Die houding manifesteert zich met name ten aanzien van het al dan niet hanteren van het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit als verliesgrond voor de eigen nationaliteit. Langzamerhand laten diverse Staten het vrijwillig verwerven van vreemde nationaliteit los als verliesgrond:

1949 Verenigd Koninkrijk

1967 Verenigde Staten (Afroyim vs. Rusk)

1973 Frankrijk

1967 Canada

1981 Portugal

1992 Italië

1997 Mexico

2001 Zweden

2002 Australië

2003 IJsland (en wellicht Moldavië)

Opmerkelijk is, dat Frankrijk en Italië de bedoelde verliesgrond uit de nationale wetgeving hebben geschrapt, maar nog wel Partij bij het Verdrag van 1963 zijn gebleven. Deze houding is eigenaardig en kan slechts worden verklaard vanuit de wens invloed te willen blijven uitoefenen op een gehele herziening (of zelfs afschaffing?) van het Verdrag van 1963.

Enige andere Staten gaan niet zover, dat ze het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit geheel als verliesgrond hebben geschrapt, maar laten wel in toenemende mate uitzonderingen op de hoofdregel toe. Dit is het geval in:

1982 Spanje

2000 Duitsland

2003 Nederland

In deze bijdrage mogen enkele opmerkingen over de Europese Unie en het nationaliteitsrecht van de lidstaten niet ontbreken. Zoals bekend vermeldt artikel 17 lid 1 van het EG Verdrag sinds het Verdrag van Maastricht het bestaan van een 'burgerschap van de Unie' en stelt vervolgens:

'Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een Lid-Staat bezit.'

Naar aanleiding van deze bepaling komt uiteraard ondermeer de vraag op, of het nationaliteitsrecht van de Lid-Staten van de Europese Unie invloed ondergaat van het Europese recht. Het antwoord

op die vraag is momenteel in beginsel ontkennend. We kunnen vaststellen, dat de Commissie van de Europese Unie tot op heden in het geheel geen pogingen heeft ondernomen om het nationaliteitsrecht van de Lid-Staten te beïnvloeden. Vermelding verdient in dit verband allereerst de Micheletti-beslissing van het Hof van Justitie van de EU van 7 juli 1992 (Jurisprudentie Hof van Justitie 1992 I, p. 4239-4263). Het Hof erkende in dit arrest de principiële nationale, in dit geval Italiaanse, autonomie van de Lid-Staten op het gebied van het nationaliteitsrecht, maar houdt de mogelijkheid open, dat het Europese recht die nationale autonomie beperkt. Essentieel is rechtsoverweging nr. 10:

'Het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit behoort, overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke Lid-Staat afzonderlijk; die bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het gemeenschapsrecht.'

De staten zijn dus geheel vrij hun nationaliteitsrecht te regelen in overeenstemming met het internationale recht. De vraag is echter gerechtvaardigd, wat precies wordt bedoeld met de passage dat deze bevoegdheid 'dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het gemeenschapsrecht'? Welke beperkingen legt het gemeenschapsrecht de Lid-Staten op bij de regeling van hun nationaliteitsrecht? Waarschijnlijk is, dat het in elk geval niet toegestaan is dat een Lid-Staat zijn nationaliteitsrecht dusdanig regelt, dat in andere Lid-Staten van de Europese Unie wonende burgers van die staat, die niet tevens de nationaliteit van een andere Lid-Staat van de Europese Unie bezitten, de nationaliteit (van die staat) kunnen verliezen. Die constatering is thans de achtergrond van een wijziging van artikel 15 lid 1 sub c RvNed, ondermeer inhoudende dat het Nederlanderschap niet meer door tienjarig verblijf in het buitenland kan worden verloren als de persoon in kwestie op het grondgebied van een andere Lid-Staat van de Europese Unie woonachtig is. In zoverre ziet men dus toch een eerste spoor van invloed van het Europese recht op het Nederlandse nationaliteitsrecht.

Heeft het Europese recht nu ook invloed op het al dan niet accepteren van dubbele nationaliteit? Het antwoord is voorsnog ontkennend. Tot toch toe heeft de Europese Unie zich niet bemoeid met de discussie over het al dan niet aanvaarden van gevallen van meervoudige nationaliteit. Dit dient toch enige verbazing te wekken. Nu de nationaliteit van elke Lid-Staat het Europese burgerschap bewerkstelligt en aan Europese burgers in een Lid-Staat in beginsel dezelfde rechten moeten worden gegeven als aan de eigen burgers, zou men verwachten dat het cumuleren van de nationaliteiten van meerdere Lid-Staten volstrekt aanvaardbaar is. Het maakt dan immers betrekkelijk weinig uit, of men Europees burger via de nationaliteit van één dan wel meerdere Lid-Staten is.

Ook wordt er in beginsel bij de naturalisatievoorwaarden geen rekening mee gehouden, dat de verzoeker tot naturalisatie via de nationaliteit van een andere Lid-Staat al Europees burger is. Het ligt echter volstrekt in de lijn de verwachtingen dat Europese burgers in het kader van de naturalisatie in een andere Lid-Staat van de Unie in de toekomst wel een voorkeurspositie zullen gaan innemen.

De conclusie kan worden getrokken dat diverse veranderingen die per 1 april 2003 gerealiseerd zijn in het Nederlandse nationaliteitsrecht mede het gevolg zijn van tendensen die internationaal kunnen worden geobserveerd. In het bijzonder geldt dit voor het vaker aanvaarden van meervoudige nationaliteit. De internationale ontwikkelingen op het gebied van het nationaliteitsrecht gaan echter door. Het hernieuwde Nederlandse nationaliteitsrecht zal daarom geen rustig bezit zijn. De regels betreffende de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap zullen voortdurend moeten worden heroverwogen. |